

УДК 533.04 (470+571.1)

ключевые слова: система управления геологической отраслью, минерально-сырьевая база, геология, геолого-экономическое районирование, центры экономического развития, минерально-сырьевой комплекс, минерально-сырьевой потенциал, программно-целевое планирование геологоразведочных работ

Б. К. Михайлов

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ВОСПРОИЗВОДСТВОМ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ В СОВРЕМЕННЫХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

Статья посвящена вопросам планирования геологоразведочных работ (ГРР). Автором дается оценка современного состояния планирования ГРР, отмечена ее внутренняя противоречивость и низкая эффективность. Обосновывается система поэтапного районирования как основы программно-целевого планирования освоения минерально-сырьевой базы. Дается характеристика выделенных геолого-экономических районов и минерально-сырьевых центров экономического развития России как результата районирования. Автором обосновывается положение, что концентрация средств федерального бюджета и частных инвестиций в пределах центров экономического развития способствует достижению поставленных целей.

Говоря об инновациях в геологоразведке, нельзя не остановиться на ее наиболее ответственном и важнейшем направлении — планировании. Понятно, что ни о каких нововведениях или же долго ожидаемых качественных изменениях в нашей отрасли не может быть и речи до тех пор, пока само недропользование в России не приобретет черты внутренне непротиворечивой системы. Системы, в которой исключен конфликт ее составных элементов, как по составу работ — от регионального геологического картографирования и прироста запасов до обустройства горного производства и выпуска первого товарного продукта, — так и по сути своих отношений на уровне государства и горного бизнеса.

Как известно, современное недропользование в России оформилось за относительно

короткое время под влиянием факторов мирового рынка и устоявшихся традиций его организации в советское время и на данный момент представляет собой довольно сложную и противоречивую систему.

К сожалению, нужно констатировать, что используемая сегодня система планирования геологоразведочных работ унаследовала «лучшие» принципы «советской экономики», которые уже много лет не соответствуют сложившейся рыночной организации недропользования в России, с одной стороны, и ограниченным возможностям бюджетного финансирования — с другой. Она также не учитывает многочисленных аспектов программ социально-экономического развития отдельных регионов и страны в целом, равно как и большинство таких программ не всегда учитывают реальное состояние, возможности и перспективы развития минерально-сырьевой базы.

Напомним, что используемые в советские времена показатели ежегодных (или пятилетних) приростов запасов отдельных видов полезных ископаемых определяли и взаимоотношения тогдашнего Министерства геологии с соответствующими профильными министерствами. Поэтому цифры приростов запасов определяли государственный заказ и лежали в основе годовых и перспективных планов развития отдельных добывающих предприятий, районов добычи и отраслей в целом.

В условиях единой многоплановой экономики, практически изолированной от внешних факторов мирового рынка, этот принцип вполне оправдывал себя, поскольку система планирования минерально-сырьевого комплекса (МСК) развивалась как самодостаточный и саморегулируемый организм и слабо зависела от мировой конъюнктуры.

За прошедшие годы система недропользования, как в законодательном, так и в организационном отношении в нашей стране претерпела коренные изменения, которые коснулись, собственности на добываемые полезные ископаемые, институционального обеспечения; налоговой политики, лицензирования, финансового обеспечения этапов недропользования, комплексного освоения недр, обеспечения сбалансированного развития МСБ и МСК по стадиям и этапам.

Однако несмотря на это система планирования и структура показателей эффективности ВМСБ не изменились и продолжают предопределять конечный результат геологической отрасли с той степенью неопределенности и условности, которые созданы, с одной стороны, ограниченными финансовыми возможностями государства, а с другой — той бессистемностью геологического изучения и безответственностью за исполнение лицензионных соглашений, которые присущи подавляющему большинству компаний-недропользователей.



Рис. 1. Система поэтапного районирования как основы программно-целевого планирования освоения минерально-сырьевой базы

Поэтому принятая сегодня система планирования и, как следствие, упрощенная схема распределения бюджетных средств на геолого-разведочные работы (ГРР), не соответствуют основной целевой направленности развития минерально-сырьевой базы (МСБ) – открытию рентабельных месторождений ликвидного минерального сырья с гарантированным их вводом в хозяйственный оборот в ближайшей перспективе.

Хронический недостаток бюджетных средств на воспроизводство МСБ объективно диктует необходимость поэтапного программно-целевого планирования на основе использования принципов геологического, геолого-экономического, социально-политического районирования объектов недропользования. Такое районирование показано на рисунке 1 в виде пирамиды, основание которой представлено основными итогами многолетнего изучения недр нашей страны с устоявшимся металлогеническим и рудно-сырьевым районированием и государственным фондом выявленных участков недр, включая месторождения и проявления. Их число по твердым полезным ископаемым превышает 80 тысяч. В современных условиях в эксплуатируемой распределенной части государственного фонда недр находится всего около 7 тысяч промышленно-сырьевых объектов (ПСО). Исторически эксплуатируемые месторождения соединялись в промышленно-сырьевые узлы (ПСУ), обслуживающие узловые горно-обогатительные комбинаты, число которых динамично изменяется от 800 до 1000 предприятий.

Следующий этаж пирамиды районирования представлен геолого-экономическими районами, при выделении которых введен целый ряд ограничений прагматического свойства, существенно сокращающих их количество и позволяющих говорить о **принципиально новом понимании** этого устоявшегося термина. С одной стороны, это геологические показатели всех минерально-сырьевых объектов и действующих промышленно-сырьевых узлов (запасы, ресурсы, коэффициенты извлечения и т. п.), с другой – экономические параметры, такие как извлекаемая ценность, инфраструктурная доступность, ликвидность, дефицитность, потребность в долгосрочной (до 2035 года) перспективе и другие. На сегодняшний день выделено 76 таких геолого-экономических районов (ГЭР).

В своих планах, начиная с 2004 года, мы постоянно учитываем это обстоятельство, концентрируя основные объемы средств на воспроиз-

водство МСБ твердых полезных ископаемых на территории ГЭР. Однако мы вынуждены по-прежнему оценивать эффективность затрат на воспроизводство МСБ главным образом по геологическим параметрам и ценности прироста запасов и ресурсов, приведенных к условным запасам категории C_1 . В современных же условиях мерилom такой оценки должен служить целый набор критериев: геологических, бюджетных, социально-экономических, общегосударственных.

Самый верхний этаж системы поэтапного районирования обусловлен необходимостью перспективного наращивания минерально-сырьевого комплекса страны, усиления глубокой переработки сырья, социально-экономического развития районов и субъектов Российской Федерации в целях обеспечения максимально возможного роста ВРП, а также минерально-сырьевой и национальной безопасности, особенно окраинных геополитически важных территорий страны. С учетом этих объективных требований обосновано 26 перспективных минерально-сырьевых центров экономического развития (ЦЭР), каждый из которых включает один или несколько геолого-экономических районов.

При их выделении, **во-первых**, использованы новые принципы планирования ГРР по воспроизводству МСБ территории России, учитывающие современное и перспективное состояние ее инфраструктуры и конъюнктуры того или иного вида минерального сырья в зависимости от текущего и перспективного состояния рынка.

Во-вторых, учтено современное состояние нераспределенного фонда недр с известным дефицитом участков недр, подготовленных к проведению поисково-оценочных работ и передаче в недропользование. Этот дефицит обусловлен, с одной стороны, высоким спросом на высококорентабельные максимально подготовленные для ввода в хозяйственный оборот объекты, с другой – теми деструктивными процессами, которые сломали эффективную систему стадийного геологического изучения территории страны, нацеленную на выявление новых месторождений.

Также нельзя не сказать, что отсутствующая сегодня кадастровая оценка участков недр препятствует формированию объективно взвешенной налоговой, инвестиционной и социально-экономической политики государства. Напомню, что участки недр находятся в государственной собственности и по Гражданскому кодексу РФ (ст. 130) относятся к недвижимому

имуществу, подлежащему учету государственной казной. Подчеркнем, что кадастровая оценка — не самоцель, а тот отправной момент, с которого должны начинаться деловые взаимоотношения государства и недропользователя.

В-третьих, в программах социально-экономического развития регионов и страны в целом разработана концепция зон ответственности государства и бизнеса по воспроизводству МСБ в современных рыночных условиях; это положение много лет дискутируется, но не решается; при этом недропользователь в лучшем случае ориентирован на облагораживание старых открытий с целью выжимания максимальной прибыли, а государство с его ограниченными финансовыми возможностями не в состоянии взять на себя заботу по подготовке новых запасов на новых объектах.

В-четвертых, сейчас всем понятно, что прирост ценности недр как основной показатель эффективности бюджетной геологоразведки абстрактен по своей сути, и главной ее задачей должны являться геологически и экономически обоснованные рекомендации о значимости изучаемых объектов для экономики страны в случае ввода их в разработку. С этой целью предложены новые критерии оценки результативности и эффективности государственных затрат и частных инвестиций на ГРР с целью ВМСБ, основанные на сравнительном анализе экономических показателей недропользования в пределах тех или иных компактных территорий (ЦЭР).

Таким образом, выделение ЦЭР и концентрация средств федерального бюджета и частных инвестиций в их пределах способствуют достижению следующих целей:

- повышению эффективности и рациональности использования минерально-сырьевых ресурсов;
- удовлетворению потребностей (включая экспортные) экономики страны в минерально-сырьевых ресурсах;
- обеспечению энергетической и минерально-сырьевой безопасности страны и реализации ее геополитических интересов;
- созданию минерально-сырьевых основ социально-экономического развития регионов;
- созданию условий для резкого снижения дотационности развития субъектов РФ.

Территории, выделяемые в качестве минерально-сырьевых центров экономического развития, должны соответствовать комплексу разнотипных критериев:

- высокие значения стоимостной оценки минерально-сырьевого потенциала;

- наличие уникальных и крупных месторождений высоколиквидных и стратегических видов сырья; благоприятная мировая и внутренняя конъюнктура;

- высокая эффективность отработки месторождений;

- существенное влияние предприятий минерально-сырьевого комплекса на социально-экономическое развитие территорий;

- экологическая приемлемость геологоразведочных, горнодобывающих и перерабатывающих предприятий.

В контексте сказанного в целях повышения эффективности недропользования предлагается:

1. Законодательно определить структуру планирования ГРР по ВМСБ в их привязке к ЦЭРам с закреплением сфер ответственности государства и частных лиц, решающих эту задачу; одновременно определить порядок формирования перечней лицензирования объектов недропользования, а также состав и структуру лицензионных соглашений, предусматривающих рациональное и комплексное использование недр по всему спектру полезных ископаемых в пределах ЦЭРов. В современной России немало примеров того, когда в том или ином районе вырабатываются запасы наиболее рентабельных месторождений (и даже — лучших их частей) без создания какой-либо инфраструктуры, что способствует замораживанию запасов и ресурсов близрасположенных месторождений на длительный срок. Отсутствие генеральных планов и программ разработки недр таких комплексных ЦЭРов приводит к выборочному, хищническому их использованию. К примеру, Южно-Омолонский район в Магаданской области после беспрецедентно быстрой (на пике снижения цен на золото) отработки Кубаки превратился в пустыню с надолго омертвленными запасами и ресурсами молибдена, свинца, цинка, серебра, редких металлов, железа и т.д. Другой пример: более половины запасов Зун-Холбинского золоторудного месторождения оказалось за бортом в результате неоднократного пересмотра кондиций на волне снижения цен на золото на мировом рынке.

2. Установить единые для всех участников недропользования требования полноты и качества геологического изучения и достаточности использования физических объемов и видов ГРР для реализации задач по ВМСБ. Необходимость введения в практику российской геологии этих правил очевидна, т. к. их отсутствие лишает государство возможности

эффективного управления недропользованием из-за отсутствия информации или неполного и некачественного геологического изучения предоставленных в пользование лучших участков недр.

3. Определить условия обязательной предварительной оценки каждого из предполагаемых к вовлечению в процесс ВМСБ объекта (геолого-экономического района, ЦЭРа, минерально-сырьевого кластера и т. д.), учитывающие как минимум пять основополагающих критериев, подчеркивающих значимость и значение минерально-сырьевого потенциала недр:

геолого-количественный, обосновывающий наличие запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;

качественный (качественно-технологический), с выделением активной (экономически и технологически рентабельной) части запасов и ресурсов, инновационно активной (рентабельной при определенных технико-технологических и ценовых условиях) и нерентабельной при современном технологическом уровне развития производства (убыточной и неликвидной);

экономический, с расчетом богатства недр (извлекаемой ценности), исчисленного по запасам и прогнозным ресурсам совокупного минерально-сырьевого потенциала государственного фонда недр;

кадастровый, определяющий доходы эксплуатируемых и планируемых к освоению участков недр;

социально-экономический, устанавливающий параметры бюджетной эффективности, включая налоговые доходы, региональную, общественно-социальную и коммерческую эффективность.

Приведем убедительный пример необходимости кадастровой оценки участков недр, основой которой является горная рента. В настоящее время, по нашим расчетам, государство получает примерно 40% от общего объема горной ренты, тогда как в мировой практике государству, то есть обществу, достается не менее 70%. Подчеркнем, что в России рента формируется объективно и справедливо, а распределяется несправедливо. Кадастровая оценка позволит снять эти противоречия.

4. Установить конкурсную форму отбора объектов для включения в программы ГРП по ВМСБ на основе их балльной оценки, определяющей приоритетность и очередность их освоения.

5. Основными источниками финансирования работ по воспроизводству МСБ должны являться:

- государственный бюджет;
- средства недропользователей;
- государственно-частное партнерство (его доля крайне низка, а в условиях ЦЭРов она должна доминировать).

Итогом всей рассмотренной выше системы планирования должны являться четыре группы показателей. Их последовательная реализация приведет к созданию и воплощению в жизнь технологического проекта и бизнес-плана освоения изученного ЦЭРа.

Проиллюстрируем прогнозируемую результативность и эффективность освоения ЦЭР на примере Тывинского центра. Экономические расчеты показали, что уже к 2020 г. в результате его освоения налоговые доходы в бюджет Республики могут увеличиться на порядок, в федеральный бюджет — в 13 раз, ВРП возрастет в 7 раз; при этом будет создано около 75 тысяч новых рабочих мест, а уровень безработицы снизится с 18,7% до 1%. То есть экономика субъекта имеет все основания стать самодостаточной и бездотационной.

Таким образом, предлагаемая система планирования мероприятий по ВМСБ соответствует условиям рыночной экономики и ориентирована на выявление и оценку высоко rentабельных месторождений полезных ископаемых с гарантированным их вовлечением в хозяйственный оборот в ближайшей перспективе, а следовательно, способствует эффективному расходованию средств в этих целях, как частных, так и государственных.

Не менее важным вопросом эффективного недропользования является стабильная и минимально необходимая государственная финансовая поддержка мероприятий по обоснованию инвестиционной привлекательности принадлежащих ему недр, т. е. программ ГРП по ВМСБ отдельных ЦЭРов и страны в целом. С этой целью необходимо законодательно определить источники формирования таких средств в федеральном бюджете, предусмотрев создание целевого фонда за счет разовых платежей от передачи в недропользование участков недр и отчислений от налога на добычу полезных ископаемых. Масштабы такого целевого фонда должны определяться не директивно, а обосновываться масштабностью тех задач, которые вытекают из планов необходимого развития МСБ в пределах ЦЭРов, согласованных с программами социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов.